

УДК 504:002:621.039.75

**Л. Я. Аніщенко**, д-р техн. наук, доц.  
(УкрНДІЕП)

## **ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ВИМОГ СТАТТІ 6 ОРХУСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ**

*Проаналізовано особливості впровадження в Україні вимог статті 6 Орхуської конвенції щодо врахування громадських інтересів при прийнятті рішень, які можуть впливати на стан довкілля.*

*Розглянуто прийнятий Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо господарської діяльності, що може впливати на стан навколишнього середовища. Виявлені недоліки прийнятого Порядку та запропоновані пропозиції до поліпшення процедури впровадження в Україні статті 6 Орхуської конвенції.*

**Ключові слова:** Орхуська конвенція, порядок, громадськість.

Одним із міжнародних зобов'язань України є виконання вимог Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), ратифікованої Законом України від 06.07.1999 р. № 832-XIV.

Згідно з Конвенцією про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (далі Конвенція Еспо [1]) та Орхуською конвенцією [2-4] з метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього і майбутніх поколінь жити у навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна зі Сторін, що ратифікувала ці Конвенції, гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, відповідно до положень цих Конвенцій.

Згідно з [2] громадськість — це одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством; зацікавлена громадськість — це фізичні особи та їх об'єднання, які ймовірно можуть зазнати впливу від здійснення екологічно небезпечної діяльності, беручи до уваги, серед іншого, їх місце проживання (розташування), або висловили

свою зацікавленість в участі в оцінці впливу на навколишнє середовище (ОВНС). Об'єднання громадян, що здійснюють статутну діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища, є зацікавленою громадськістю незалежно від місця їх розташування та статусу [5].

Згідно з Орхуською конвенцією, має забезпечуватися проведення ОВНС та участь громадськості щодо усіх видів діяльності, зазначених у Додатку I Орхуської конвенції та Додатку I до Конвенції Еспо (включаючи, наприклад, об'єкти атомної енергетики, великі агропромислові комплекси, кар'єри, вирубки лісів на великих площах, видобування вуглеводнів на континентальному шельфі або видобування підземних вод) (ч. 2 ст. 2 Конвенції Еспо та ч. 1 (а) ст. 6 Орхуської конвенції).

З метою реалізації прав громадськості на участь у процесі прийняття рішень та врахування її думки при прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля, групою експертів розроблено проект Закону України «Про оцінку впливу на навколишнє середовище» [5] та «Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» від 29 червня 2011 р. [6]. Згідно з цими документами громадськість має інформуватися вчасно та належним чином не тільки про початок процедури громадських слухань і можливість участі в цих слуханнях, але й щодо видачі остаточного рішення (дозволу) (ч. 2 ст. 6 Орхуської конвенції). Тому ця процедура має містити положення, що стосуються детальних вимог інформування громадськості, про початок процедури і можливості для участі громадськості, зокрема щодо відповідної форми публічного повідомлення та способу повідомлення зацікавленої громадськості за кордоном, у випадку, якщо проекти мають транскордонний вплив [7].

Якщо основним способом інформування громадськості є інформування через Інтернет, має міститися чітка вимога про те, щоб усі документи (Заява про наміри, матеріали ОВНС тощо) надавалися суб'єктом господарювання також у електронній формі; інформація має бути доступна на спеціально призначених та таких, що легко розпізнаються, веб-сторінках державних органів у мережі Інтернет (а не на веб-сторінках суб'єктів господарювання).

Процедура має містити положення, що передбачають окремі часові рамки для процесу консультацій з громадськістю, зокрема: час для вивчення громадськістю інформації про проекти та для підготовки до ефективної участі; час для підготовки та подання громадськістю коментарів [7].

При проведенні громадських слухань громадськості (а не тільки зацікавленій громадськості) має бути забезпечено можливість надавати будь-які зауваження чи пропозиції у письмовій формі впродовж усього періоду громадського обговорення (ч. 7 ст. 6 Орхуської конвенції).

Особливої уваги заслуговує положення процедури, якими встановлюється, що оприлюднення досліджень ОВНС у повному обсязі вважається правилом (а можливість неоприлюднення окремих частин вважається винятком з правила), екологічна інформація надається незалежно від її обсягу (п. 10 (b) Висновків Комітету з дотримання Орхуської конвенції) [7], а остаточне рішення має супроводжуватися викладенням причин і міркувань, покладених у його основу (ч. 9 ст. 6 Орхуської конвенції та ст. 6 Конвенції Еспо).

Вимоги до матеріалів ОВНС мають враховувати вимоги Додатку II Конвенції Еспо, включаючи опис альтернатив щодо місця розташування і технології, а також варіанту відмови від діяльності (п. 1 (b) Додатку I до Конвенції Еспо та п. (e) ч. 6 ст. 6 Орхуської конвенції).

У проекті Закону України «Про оцінку впливу на навколишнє середовище» [5] зазначено, що громадське обговорення проводиться з метою виявлення, збирання та врахування зауважень і пропозицій громадськості щодо екологічно небезпечної господарської діяльності, яка підлягає оцінці впливу на навколишнє середовище. Обговорення матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище проводиться у формі громадських слухань, надання зауважень і пропозицій здійснюється у письмовій формі. Громадське обговорення може передбачати кілька громадських слухань.

Громадське обговорення матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище починається з моменту оприлюднення Оголошення про початок громадського обговорення матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище.

Проект Оголошення має розроблятися суб'єктом господарювання. Оголошення має оприлюднюватися в офіційних друкованих засобах масової інформації та мережі Інтернет. При визначенні офіційних друкованих засобів масової інформації, в яких публікується Оголошення, має забезпечуватись використання друкованого засобу масової інформації, сфера розповсюдження якого охоплює адміністративно-територіальні одиниці, які можуть зазнати впливу від планованої господарської діяльності.

Оголошення містить інформацію:

а) про екологічно небезпечну господарську діяльність (коротка характеристика);

б) суб'єкт господарювання;

в) уповноважений територіальний орган або уповноважений центральний орган, який забезпечує громадське обговорення;

г) відповідну дозвільну процедуру та дозвільний орган, який розглядатиме результати оцінки впливу на навколишнє середовище;

д) строки та порядок громадського обговорення матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище, інформацію про час і місце будь-якого запланованого громадського слухання; про державний орган, від якого можна отримати відповідну інформацію; про місце, куди відповідну інформацію було передано з метою забезпечення можливості громадськості ознайомитися з нею; про наявність відповідного органу, до якого можуть надсилатися зауваження чи запитання, та про строки подання запитань, зауважень і пропозицій; про наявну екологічну інформацію, що стосується планованого виду господарської діяльності; про місце та час, з якого громадськість може ознайомитися зі Звітом про оцінку впливу на навколишнє середовище.

Доступ громадськості до матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище має забезпечуватись у спосіб розміщення його для ознайомлення у місцях, доступних для громадськості на території, на яку поширюється вплив екологічно небезпечної господарської діяльності. Зазначені матеріали можуть розміщуватись для ознайомлення у приміщеннях відповідних органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування, суб'єкта господарювання, інших загальнодоступних місцях, а також у мережі Інтернет.

Громадськості надається можливість робити копії та виписки з наданих матеріалів, а також можливість ознайомлення з інформацією за місцем її розміщення.

План громадського обговорення має передбачати принаймні одне громадське слухання на території області, зачепленої чи яка може бути зачепленою екологічно небезпечною господарською діяльністю. Протокол громадських слухань має містити усі зауваження і пропозиції, висловлені під час слухань.

Місце та час проведення громадських слухань визначаються залежно від території ймовірного впливу екологічно небезпечної громадської діяльності та документації, що виноситься на обговорення, з урахуванням можливості забезпечення присутності всіх потенційних зацікавлених учасників.

Громадські слухання мають розпочинатись з доповіді суб'єкта господарювання. У доповіді повинні бути висвітлені такі питання:

- а) зміст екологічно небезпечної господарської діяльності;
- б) можливий негативний вплив на навколишнє середовище;
- в) заходи для запобігання та/або зменшення такого впливу;
- г) зміст зауважень і пропозицій громадськості, які надійшли до початку громадського слухання;
- д) інші відомості щодо екологічно небезпечної господарської діяльності.

Отримані зауваження і пропозиції підсумовуються у звіті про громадське обговорення. До звіту про громадське обговорення додається також протокол громадських слухань. Звіт про громадське обговорення є публічною інформацією.

Звіт про результати громадського обговорення має включати:

- а) відомості про опублікування у засобах масової інформації Заяви про наміри і проведення громадського обговорення, письмові та інші документи звернень громадськості, перелік матеріалів, поданих на розгляд громадськості, протокол громадських слухань, перелік запитань, зауважень і пропозицій громадян, обґрунтовані відповіді;
- б) узагальнені рішення про врахування частини зауважень і пропозицій громадськості та обґрунтування, що стосуються неврахованої їх частини (у формі таблиці, де зазначається пропозиція та інформація про її врахування);

в) висновок громадської екологічної експертизи (якщо вона проводилась).

Головною проблемою щодо виконання Україною Орхуської конвенції є відсутність повноцінної процедури оцінки впливу на навколишнє середовище із залученням громадськості. Якщо ця проблема не буде усунена, Україні загрожує позбавлення прав та привілей Сторони Орхуської конвенції, а також претензії з боку інших конвенцій, зокрема, Конвенції Еспо та Стокгольмської конвенції, а також Енергетичної хартії. Це потребує якнайшвидшого прийняття змін до законодавства щодо виконання вимог Орхуської конвенції.

Розробка нормативного документа, який би регулював порядок участі громадськості у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, була передбачена Планом дій, розробленим Урядом ще у 2008 році.

На початку 2010 року був розроблений проект Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля [8] (надалі — проект Порядку залучення громадськості). Даний документ за результатами його громадського обговорення здобув схвалення і підтримку української екологічної громадськості, оскільки всебічно забезпечував впровадження ст. 6 Конвенції, вирішуючи більшість проблемних питань, ідентифікованих Комітетом із дотримання.

У процесі погодження до цього документа були внесені зміни.

Якщо у прийнятому Порядку [6] визначається процедура залучення громадськості до «обговорення питань щодо прийняття рішень», то в проекті Порядку [8] йшлося про вимоги до організації «участі громадськості в процесі прийняття рішень».

У п. 3 Порядку [6] рішення поділяються таким чином: нормативно-правові акти, висновки державної екологічної експертизи, проекти містобудівної документації на місцевому рівні, плани природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, що фінансуються за рахунок коштів фондів охорони навколишнього природного середовища. Далі у Порядку встановлюються загальні та особливі вимоги стосовно обговорення рішень щодо видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку.

Беручи до уваги застереження пункту 1 [6] «(якщо інше не встановлено актами законодавства)», не зрозуміло, яких рішень стосується

загальна частина порядку. Так, порядок громадського обговорення щодо нормативно-правових актів встановлюється Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [9], а щодо проектів містобудівної документації — Порядком проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час «розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» [10]. Раніше, коли Порядок залучення громадськості, розроблений експертами [8], поширювався на різні види рішень (нормативно-правові акти, стратегічні, програмні і планові документи, різного роду природоохоронні дозволи, висновки державної екологічної експертизи), встановлення загальних, а тоді ще й спеціальних, положень щодо процедур проведення громадських слухань стосовно рішень різного виду було виправдано. Зараз же, коли Порядок [6] стосується лише одного виду рішень, збереження у Порядку двоступеневої структури здається недоцільним.

Одним з основних втілень положень статті 6 Орхуської конвенції в Україні до останнього часу був висновок державної екологічної експертизи проектної документації, у тому числі на будівництво. 17 лютого 2010 року було прийнято Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [11], яким з 16 червня 2011 року скасовується інститут державної екологічної експертизи проектної документації, у тому числі проектів будівництва підприємств. Замість цього встановлюється спрощена процедура узгодження проектів будівництва шляхом проведення експертизи таких проектів організаціями (в тому числі й приватними), які відповідають критеріям, розробленим Міністерством регіонального розвитку та будівництва, із залученням у певних випадках сертифікованих спеціалістів у сфері екології, санітарної та епідеміологічної безпеки населення, пожежної, техногенної, радіаційної та ядерної безпеки. Після отримання позитивного висновку такої експертизи необхідно одержати дозвіл на проведення будівельних робіт, який видається Державною інспекцією архітектурно-будівельного контролю. В Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» [11] не передбачається положень щодо участі громадськості ані на стадії експертизи, ані на стадії видачі дозволу на проведення будівельних робіт.

На даний час громадські слухання мають проводитись лише щодо проектів містобудівної документації (генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій) (ст. 21 [11]), а не щодо конкретних об'єктів (ст. 31 [11]).

Єдиними нововведеннями Порядку [6] у процедуру участі громадськості під час розробки ОВНС є друге речення пункту 5, в якому говориться про те, що саме орган, який приймає рішення, забезпечує врахування пропозицій (зауважень) громадськості, а також пункт 12, в якому чітко передбачена обов'язковість проведення громадських слухань під час громадського обговорення рішень щодо видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку.

Впровадження в Україні положень статті 6 Орхуської конвенції є складним процесом. Процес залучення громадськості до прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля, ускладнюється багатоступеневою системою дозвільних документів, які вимагаються законодавством України для здійснення різних видів діяльності.

У переважній більшості європейських країн у процесі прийняття рішень у розумінні статті 6 Конвенції використовується такий підхід: проведення оцінки впливу на навколишнє середовище і видача єдиного екологічного дозволу. Громадськість бере участь у цих процесах. А в Україні для різних видів підприємств/об'єктів, видів діяльності передбачені різні дозвільні документи, які видаються різними державними органами. Тому для забезпечення впровадження положень статті 6 Конвенції в Україні необхідно передбачити належну процедуру залучення громадськості до процесу видачі усіх цих дозвільних документів, оскільки для різних проектів кожен із цих дозволів може бути остаточним (таким, що фактично дозволяє початок реалізації проекту/діяльності), і саме орган, який приймає це остаточне рішення, повинен належно зважити і врахувати усі коментарі, які надійшли під час громадського обговорення. Іншим шляхом могла би бути заміна усіх цих дозволів єдиним природоохоронним дозволом із забезпеченням участі громадськості у процесі одержання останнього, але це б означало реформування усієї дозвільної системи у сфері охорони довкілля і використання природних ресурсів, що є безумовно складним і довготривалим процесом.

## Висновки

Доцільно змінити «Порядок залучення громадськості до обговорення питань, які можуть впливати на стан довкілля» [6] таким чином:

- поширити його дію на усі рішення (дозвільні документи), передбачені національним законодавством, які можуть бути остаточними дозвільними рішеннями для початку реалізації екологічно небезпечного проекту/діяльності, передбаченого додатком до Конвенції. Це не означає, що потрібно проводити повноцінне громадське обговорення перед видачею кожного окремого дозвільного документа щодо одного і того ж проекту, але прийняття остаточного рішення (чи то буде висновок державної екологічної або іншої експертизи, чи дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, дозвіл на спеціальне водокористування, дозвіл на будівництво, ліцензія) по кожному об'єкту, передбаченому додатком Конвенції, має проходити повноцінне громадське обговорення, яке би розпочиналося якомога раніше, а його результати враховувалися органом, який приймає остаточне рішення;
  - прописати в Порядку [6] чітку, послідовну і таку, що не допускає двозначного трактування, процедуру залучення громадськості на рівні, гарантованому Конвенцією.
1. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті : Еспо, Фінляндія, 25 квітня 1991 р. — Нью-Йорк, Женева: ООН/ЄЕК, 1994. — <http://unece.org/env/eia>.
  2. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. — Орхус, 1998. — <http://www.unece.org/env/eia/pp>.
  3. Орхуська конвенція : посіб. щодо виконання. — Нью-Йорк, Женева: ЕСЕ/СЕР/72, 2000. — <http://www.org/env/pp/acig.htm>.
  4. Директива Європейського Парламенту і Ради 2011/92/ЄС від 13 грудня 2011 про оцінку наслідків впливу деяких громадських і приватних проектів на навколишнє середовище. — [http://justiceandenvironment.org/\\_files/file/2012/EIA%20analysis%202012.pdf](http://justiceandenvironment.org/_files/file/2012/EIA%20analysis%202012.pdf).
  5. Про оцінку впливу на навколишнє середовище — Проект Закону України. — <http://govuadocs.com.ua/docs/index-1935976-2.html>.
  6. Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля від 29 червня 2011 р. — <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-п>.

7. Висновки Комітету з дотримання Орхуської конвенції, прийняті на 23-му засіданні (м. Женева, 31 березня – 3 квітня 2009 р.) щодо дотримання Україною зобов'язань по Конвенції. — [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP4decisions/Ukraine/Ukraine\\_IV.9h/frUKR\\_Report\\_DecisionIV9h\\_UKR.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP4decisions/Ukraine/Ukraine_IV.9h/frUKR_Report_DecisionIV9h_UKR.pdf).
8. Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля : Проект. — [www.menr.gov.ua/.../Proekt\\_poryadku.doc](http://www.menr.gov.ua/.../Proekt_poryadku.doc).
9. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. — <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
10. Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : затв. 25 травня 2011 р. — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-п>.
11. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

#### **Анищенко Л. Я. ОСОБЕННОСТИ ВНЕДРЕНИЯ В УКРАИНЕ ТРЕБОВАНИЙ СТАТЬИ 6 ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ**

*Проанализированы особенности внедрения в Украине требований статьи 6 Орхусской конвенции относительно учета общественных интересов при принятии решений, которые могут влиять на состояние окружающей среды. Рассмотрен принятый Порядок привлечения общественности к обсуждению вопросов относительно хозяйственной деятельности, которая может влиять на состояние окружающей среды. Выявлены недостатки принятого Порядка и разработаны предложения по улучшению процедуры внедрения в Украине статьи 6 Орхусской конвенции.*

**Ключевые слова:** Орхусская конвенция, порядок, общественность.

#### **Anisichenko L. Y. FEATURES OF IMPLEMENTATION IN UKRAINE OF ARTICLE 6 OF THE AARHUS CONVENTION**

*The features introduction in Ukraine of Article 6 of the Aarhus Convention on accounting for the public interest when making decisions that may affect the environment. The procedure adopted is considered to involve the public in discussions regarding economic activity, which can affect the environment. Lacks the accepted order and proposals for improvement of procedures for implementation in Ukraine of Article 6 of the Aarhus Convention.*

**Keywords:** Aarhus Convention, the order, public.